



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Monografia III

GIULIA PRADINES COÊLHO GUARITÁ SABINO

**OPERAÇÕES DE CRÉDITO ENTRE UNIÃO E ENTIDADES FINANCEIRAS:
IMPLICAÇÕES SOBRE A PERSPECTIVA DA LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL**

BRASÍLIA
2016

GIULIA PRADINES COELHO GUARITÁ SABINO

**OPERAÇÕES DE CRÉDITO ENTRE UNIÃO E ENTIDADES FINANCEIRAS:
IMPLICAÇÕES SOBRE A PERSPECTIVA DA LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a conclusão do curso de bacharelado em
Direito pelo Centro Universitário de Brasília –
UNICEUB.

Orientador(a): Prof.^a MSc. Ariane Costa
Guimarães.

BRASÍLIA

2016

Banca Examinadora

Prof.^a Ariane Costa Guimarães
Orientadora

Prof. Rodrigo Pereira de Mello
Examinador

Prof. José Hable
Examinador

Dedico aos meus pais, pelos incontáveis
sacrifícios e pelo imensurável amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, a Quem devo agradecer diariamente por todas as oportunidades que a mim são oferecidas.

Aos meus pais, por me ensinarem desde cedo o valor do estudo.

“Não me impressiona o argumento de autoridade, mas, isto sim, a autoridade do argumento.”

(René Descartes)

RESUMO

Trata-se de estudo fundamentado na Lei Complementar nº 101 (LC nº 101), de 4 de maio de 2000 – conhecida em termos usuais como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – no que se refere à vedação prevista em seu artigo 36, que estabelece a proibição de operação de crédito firmada entre entidades financeiras e União na qualidade desta como beneficiária do empréstimo. Procura-se analisar, ainda, as reiteradas violações ao referido artigo desde a promulgação da LRF, ante a comoção popular e o impacto financeiro e inflacionário gerados por tais infrações. Tendo em vista o transcorrer do cenário político e as respectivas mutações das diretrizes financeiras e orçamentárias conforme as necessidades e interesses das autoridades vigentes, se preza o presente estudo a analisar as manobras governamentais e fiscais ao longo dos últimos anos – em principal as denominadas “pedaladas fiscais” – e as respectivas consequências e providências tomadas para coibir tais atos.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Orçamentária Anual. Pedaladas Fiscais. Crime de Responsabilidade Fiscal. Princípio da Transparência Orçamentária.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	33
Gráfico 2	34
Gráfico 3	40
Gráfico 4	42
Gráfico 5	43

LISTA DE ABREVIATURAS

ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil S.A.
BC	Banco Central
BEA	Budget Enforcement Act
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDADES	Ministério das Cidades
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI	Fundo Monetário Internacional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LC nº 101	Lei Complementar nº 101
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MIP	Manual para Instrução de Pleitos
MP	Medida Provisória
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programas de Desenvolvimento Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
SF	Senado Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Européia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 EVOLUÇÃO HISTÓRIA E ASPECTOS GERAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	14
1.1 Evolução histórica	14
1.2. Aspectos Gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	19
2 OPERAÇÃO DE CRÉDITO – DEFINIÇÃO E ANÁLISE DE SUAS ESPECIFICIDADES.....	21
2.1. Operações de crédito sobre a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)	25
3 “PEDALADAS FISCAIS”	30
3.1. Contextualização	31
3.2. As “pedaladas fiscais” dos anos de 2013-2015	36
3.3. A criminalização da prática – Impeachment 2016	48
CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê, em seu artigo 163, que a competência para dispor sobre finanças públicas, dívida pública externa e interna, garantias em empréstimos, emissão de resgate de títulos da dívida pública e, por fim, fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta, cabe à lei complementar. O termo finanças públicas abrange tanto normas gerais de tributação (Seção I), quanto as questões orçamentárias (Seção II), sendo as últimas o objeto de análise do presente estudo.¹

Nas palavras de Kiyoshi Harada, direito financeiro conceitua-se, de forma breve e sucinta, como o “ramo do direito público que estuda a atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico”². A partir desse conceito, há de se interpretar que se compreende como atividade financeira a ação do Estado na arrecadação de receitas, na gestão das receitas arrecadadas e na distribuição do que se arrecadou com o intuito de suprir as necessidades governamentais.

Dentre as diversas tarefas que se incluem no termo atividade financeira, está o controle sobre todas as operações econômico-financeiras que o Estado irá desempenhar, dispondo maneiras de operar a fiscalização, bem como de aplicar correições.

No Brasil, país democrático de Constituição rígida em que há um controle dos atos governamentais pelo poder legislativo e judiciário, a atividade financeira inevitavelmente está sujeita aos moldes jurídicos delineados pela Constituição Federal e por leis específicas de Direito Financeiro.³

Em verdade, em virtude de diversas leis editadas com o objetivo de racionalizar as finanças públicas, como por exemplo a Lei Complementar nº 101 (LC nº 101), a própria atividade de arrecadação estatal e a posterior contabilização das despesas públicas impõem a responsabilidade direta e funcional do agente público coordenador das despesas, estabelecendo os requisitos para a instituição dos gastos públicos e apontando os agentes responsáveis por elas.⁴

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

² HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 21. ed. São Paulo: Atlas. 2016. p. 17.

³ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Forense. p. 19.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 175.

Dentre tais formas de controle de despesas pelo Poder Público, uma das mais importantes, sendo inclusive a de maior poder controlador, foi fruto de Medida Provisória com redação original dada pela MP nº 480, de 27 de abril de 1994, e com a última reedição dada pela MP nº 2.112-88, de 26 de janeiro de 2001, qual seja, a Lei nº 10.180 que disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.⁵

Logo de plano, há de se reconhecer o dado que comprova o quão inconstante e variável a referida lei se tornou, ainda mais tendo em vista estarmos diante de norma que orienta diretamente a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e que, via de regra, salvo raras exceções, é o principal instrumento usado pelo governo para definir sua política fiscal.

Indo além, a transparência fiscal, conceito que abrange a própria transparência orçamentária, advém do tratamento de controle mais rígido exigido pelo próprio Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) à política fiscal governamental, viabilizando a clareza de papéis e responsabilidades, a abertura do processo orçamentário, o acesso público à informação e as garantias de integridade.⁶

Nesse sentido, logo no § 1º do artigo 1º da LRF, dispõe-se que:

“Art. 1º (...)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.⁷

O objetivo geral deste trabalho, nessa seara, é avaliar aspectos relacionados à observância do Princípio da Transparência Orçamentária em contraponto às operações financeiras anômalas à LRF praticadas pelos governos ao longo da edição original da referida norma.

⁵ BRASIL. **Lei Ordinária nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁶ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Manual de Transparência Fiscal de 2007**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

O trabalho está dividido em quatro seções/capítulos. Além desta introdução, o primeiro Capítulo apresenta o avanço legislativo e histórico que deu origem à LRF. No Capítulo 2 procede-se com a conceituação e análise das operações de crédito em si, ressaltando as especificidades atinentes às operações de crédito efetuadas entre União e entidades financeiras estatais. No Capítulo 3 introduz-se a análise primordial do presente trabalho: a prática das usualmente conhecidas “pedaladas fiscais”, e como a LRF lidou e vem lidando no controle e criminalização dessas condutas e, por fim, no Capítulo 4, além da apresentação das considerações finais, são apresentadas sugestões de aperfeiçoamento à própria LC nº 101/2000.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRIA E ASPECTOS GERAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1.1 Evolução histórica

O procedimento de elaboração e promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) decorre de um conjunto de medidas e ações tomadas ao longo da história brasileira.⁸

Primeiramente, para a devida compreensão da supracitada lei, deve-se passar por uma breve análise de seu ramo fundador, qual seja, o Direito Financeiro. Segundo José Maurício Conti, o Direito Financeiro possui significativa importância para a sociedade ao ponto que regulamenta questões orçamentárias que definem o destino dos recursos à disposição do Poder Público a fim de atender as necessidades do governo e de seus cidadãos em geral. Nesse sentido, “a lei orçamentária é aceita como a mais importante depois da Constituição”⁹.

Essa importância dada à lei orçamentária não vem sem explicações. Tal lei define as prioridades e metas que o governo deverá cumprir naquele ano, o que afeta diretamente a vida econômica do brasileiro. Dessa forma, é correto dizer que a política fiscal determinada pelo governante constitui um dos principais pontos de sua carreira política.

No que tange o contexto histórico, o Brasil passou pelo século XIX e entrou no século XX sem maiores inovações na organização das finanças públicas: a economia era majoritariamente agroexportadora e a urbanização e a industrialização eram fenômenos pequenos, a ponto de não exigirem grande atuação do setor público.¹⁰

Em 28 de janeiro de 1922, com a promulgação do Código de Contabilidade da União pelo Congresso Nacional por meio do Decreto nº 4.536/1922, do Poder Legislativo, foram estabelecidas as normas procedimentais orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais.¹¹

Após praticamente quarenta anos do Código de Contabilidade Pública, sobreveio a Lei nº 4.320, vulgo Lei do Rito Administrativo, promulgada em 17 de março de 1964, que

⁸ LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2001. Nota Introdutória.

⁹ CONTI, J. M. **Levando o Direito Financeiro a Sério**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 25.

¹⁰ QUEIROZ, Francisco A. de. **Aspectos conceituais e históricos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Legislação da Administração Pública no Brasil**. Artigo. Disponível em: <<http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/artigo%20administracao%20publica.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹¹ **HISTÓRICO DA CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL**. São Paulo. 23 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://cosif.com.br/publica.asp?arquivo=20110223contabilpublica>>. Acesso em: 15 set. 2016.

substituiu o referido Código, mas não o revogou, delineando as Normas Gerais de Direito Financeiro além de definir os meios de elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conjugando duas técnicas básicas de controle direto da administração pública: o orçamento e a contabilidade¹².

A Lei nº 4.320/64 possui similitude com a LRF, pois tanto uma, quanto a outra, são consideradas normas gerais de Direito Financeiro, criadas com o “objetivo de complementar e balizar as atividades dos entes federados e dar maior eficácia aos princípios que orientam a atividade financeira do Estado”¹³.

Logo em seguida, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, já trazia em seu texto legal ideia similar a vedação prevista no artigo 36 da LRF, estabelecendo algumas proibições quanto ao estabelecimento de empréstimos ou adiantamentos pelas instituições financeiras públicas que não estivessem sob o controle da União às pessoas elencadas no artigo 34 da referida lei.¹⁴

Perceba-se, portanto, que a LRF estabeleceu algumas inovações ao ponto em que generalizou o comando negativo outrora previsto na Lei nº 4.595/64, vedando a operação de crédito à totalidade das instituições financeiras, agora chamadas de estatais, independentemente da esfera de poder que as controle.

Em seguida, a CF/88 inovou ao trazer em seu texto um capítulo próprio destinado à administração pública, delimitando competências, definindo princípios, redirecionando normas que conduziram, em conjunto, à elaboração da LRF.

Em 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, qual seja, Lei nº 8.429/92, trouxe dispositivos acerca de eventuais penalidades aplicadas aos agentes públicos em casos de enriquecimento ilícito durante o exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Saliente-se que o conceito de improbidade administrativa foi incorporado ao próprio texto da LRF.¹⁵

Abrindo um breve parêntese, a improbidade administrativa pode ser conceituada como o “ato que, à custa da Administração Pública e do interesse público, importa em

¹² MACHADO JR. e REIS. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 11.

¹³ BERNARDES, Flávio C. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como Mecanismo de Implementação**. (2008). Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33092-41688-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁴ LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 136.

¹⁵ **Aspectos relevantes sobre a Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14131>. Acesso em: 15 set. 2016.

enriquecimento ilícito, que causa prejuízo ao erário e que atenta contra os princípios da Administração Pública.”¹⁶

O objeto de estudo em tela, qual seja, as operações de crédito realizadas entre União e entidades financeiras vedadas pela LRF, não importa diretamente em um enriquecimento ilícito da autoridade administrativa, mas a referida lei inovou ao prever penalidades em caso de prejuízo ao erário à custa do interesse público, ponto que se observará fundamental para análise das “pedaladas fiscais”.

A Lei de Transparência, Lei nº 9.755/98, define que o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão gestor e fiscalizador dos atos financeiros e orçamentários atribuídos ao governo, deve criar *home page* na Internet com o título “contas públicas” a fim de viabilizar a divulgação dos dados e informações à sociedade.¹⁷

Tal lei segue os passos da CF/88 ao conceder ao TCU o dever de gerir e fiscalizar os atos financeiros e orçamentários da União, ao ponto de garantir maior visibilidade à gestão fiscal e coibir a prática de quaisquer atos considerados ilegais.

No que tange o contexto político e econômico em que se insere a elaboração e promulgação da LRF, percebe-se que a administração pública passava por um período de crise tanto quanto ao modelo de gerenciamento da coisa pública, quanto às finanças dos cofres públicos, período este compreendido entre os anos de 1980 a 1990.¹⁸

A referida crise baseava-se na falta de controle por parte da administração pública, tendo em vista a comum prática dos gestores e governantes de efetuarem gastos, despesas, aberturas de créditos e empréstimos compulsórios sem o mínimo de equilíbrio orçamentário, transparecendo gastos desnecessários com contratações e financiamentos de campanhas, por óbvio, em períodos próximos a eleição.¹⁹

Nesse cenário, os órgãos fiscalizadores das contas públicas passaram a ter maior importância e visibilidade no Direito Financeiro e Orçamentário, demonstrando a necessidade de serem impostas limitações aos gastos públicos por meio de condutas responsáveis perante

¹⁶ JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. JusPodivm: 2009, p. 550.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 9.755**, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁸ BRESSER, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁹ Ibidem.

o endividamento dos cofres, bem como maior planejamento e transparência nas finanças públicas.²⁰

Foram reformuladas, então, as estruturas governamentais existentes, no sentido de torná-las mais ágeis e descentralizadas, culminando no exercício de um controle mais efetivo das ações e dos recursos estatais, seja por órgãos internos, seja por externos, na avaliação das contas dos agentes públicos.

Dentre as legislações outrora citadas que corroboraram para a elaboração da LRF, se encontra o estudo formulado pelo FMI, consolidado no “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”, responsável por analisar os aspectos atinentes aos empréstimos formulados por países em desenvolvimento e as respectivas consequências geradas por tais empréstimos²¹:

Destacam-se os seguintes princípios básicos para uma boa governança corporativa da gestão pública: a) definição clara dos paradigmas adotados e das metas almejadas; b) transparência na divulgação não só das regras, mas também dos resultados passados, presentes e futuros que foram programados pelo governo; c) fixação de política fiscal igualmente transparente, sobretudo com os resultados pretendidos; d) orçamento que permita a verificação do plano de governo na definição da gestão pública; e) estrita observância às regras legais na consecução da atividade financeira do Estado.²²

Grande parte do texto legal da LRF possui embasamento em legislações dos Estados Unidos da América e da Nova Zelândia, como a lei chamada Budget Enforcement Act (BEA – 1990), que instituiu o sistema “*pay as you go*” (ou PAYGO) utilizado para compensar efeitos de atos de entes públicos que acarretem redução de receitas ou acréscimo em gastos de duração continuada e a Fiscal Responsibility Act, que trouxe inovações ao sistema financeiro neozelandês com um modelo de transparência similar ao previsto na já mencionada Lei de Transparência de 1998.²³

²⁰ FONSECA, João Bosco L. da. **Direito Econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 274.

²¹ FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. **Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2001;000605543>>. Acesso em: 15 set. 2016.

²² BERNARDES, Flávio C. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como Mecanismo de Implementação**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33092-41688-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

²³ TAVARES, Martus Antônio R.; MANOEL, Álvaro; NUNES, Selene. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 15 set. 2016.

Com relação ao sistema “*pay as you go*”, previsto originalmente pela BEA, vale trazer trecho explicativo fornecido por Martus Tavares, então Ministro do Planejamento, no decorrer da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 18/1999 (LRF) na Comissão Especial:

Toda despesa de longo prazo só pode ser criada se houver um mecanismo de compensação, quer pela retirada do orçamento de uma despesa também de longo prazo, já existente e programada, quer pela inclusão de uma receita também de longo prazo, ou seja, um financiamento adequado. É disso que se está falando. Não posso criar uma despesa que seja permanente se não houver um financiamento permanente adequado, compatível. Por outro lado, temos a compensação, que aparece, na legislação, com o nome *pay as you go* – ou seja, leva-se e paga-se, numa tradução literal – que são as despesas obrigatórias. O princípio é atuar na origem. Quando essa despesa for criada, o Estado tem a obrigação de atender. Eles tinham a visão de que não adiantava ficar no orçamento. Quando essa despesa chega ao orçamento, ela é dada. Não há o que discutir; tem-se que pagar. Então, temos de agir na origem, na criação da despesa ou benefício ou na elevação do benefício [...] É um mecanismo extremamente complexo.²⁴

Indo além, outra norma utilizada no projeto de elaboração da LRF foi o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), firmado em 1997 pelos países que compunham, à época, a União Europeia (UE), fixando um “conjunto de regras destinado a garantir que os países da UE se empenhem em sanear as suas finanças públicas e em coordenar as suas políticas orçamentais”.²⁵

Por fim, a LRF também foi promulgada em conformidade com as alterações propiciadas pelas Emendas Constitucionais 19 e 20 de 1998, que propunham modificações no âmbito administrativo e previdenciário, respectivamente.

Assim como a LRF não surgiu do acaso em 2000, ela continua sofrendo ajustes e regulamentações. Como visto, diversas legislações contribuíram para a elaboração da LRF e outras ainda vêm contribuindo para sua execução. A LRF pode ser considerada um conjunto de todas essas leis, sendo mais objetiva, mas rígida e possibilitando por meio das ferramentas previstas em seus artigos, uma maior rigorosidade nas punições e sanções aos infratores.²⁶

²⁴ SENADO FEDERAL (SF). **Dossiê do Projeto de Lei Complementar nº 18/1999**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5F6BF7B72133CD9B4518394845646607.proposicoesWeb1?codteor=1232715&filename=Dossie+-PLP+18/1999>. Acesso em: 15 set. 2016.

²⁵ ASSUNTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS. **O Pacto de Estabilidade e Crescimento**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

²⁶ QUEIROZ, Francisco A. de; NERES JÚNIOR, Cláudio Itamar. **Aspectos conceituais e históricos da responsabilidade fiscal e da legislação da administração pública no Brasil**. Disponível em: <<http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/artigo%20administracao%20publica.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

A LRF visa reeducar os gestores públicos quanto ao uso devido do dinheiro público, devendo conceder suporte à criação de um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal até então inexistente no cenário brasileiro e para regulamentar uma série de questões relacionadas à administração pública, visando estabelecer regras e limites precisos, que buscam auxiliar os governantes a lidar com os recursos públicos.²⁷

1.2. Aspectos Gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O objetivo principal da LRF consiste em estabelecer legalmente um código de conduta para a administração pública, no sentido de garantir maior controle, responsabilidade e transparência na gestão fiscal.

Como outrora visto na introdução do presente trabalho, a LRF nasceu derivada do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, o que a coloca em patamar hierárquico equivalente ao da Lei nº 4.320/64, sendo ambas consideradas normas gerais de Direito Financeiro. Dessa forma, a LRF posiciona-se abaixo da Constituição Federal, mas acima das ordens jurídicas parciais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.²⁸

Em que pese sua autonomia e superioridade hierárquica às demais ordens jurídicas parciais estaduais, a LRF está sujeita a limitações. Tais limitações baseiam-se na própria autonomia concedida às pessoas estatais da Federação, ao ponto que os dispositivos da LRF não poderiam reduzir ou anular, via de regra, o Poder Legislativo dos Estados e Municípios, como pessoas estatais que compõem o Estado Federal.²⁹

Nesse exato ponto se inserem diversas críticas doutrinárias, dentre as quais citamos Misabel Abreu Machado Derzi, Geraldo Ataliba e Paulo de Barros Carvalho, acerca da isonomia entre as ordens jurídicas parciais (central, estadual e municipal) no sentido da eventual inconstitucionalidade da LRF na parte em que esta cria proibições para os Estados-membros não previstas na Constituição Federal, restringindo, dessa forma, a sua competência legislativa.

²⁷ Ibidem.

²⁸ DERZI, Misabel A. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Normas Gerais de Direito Financeiro**. Tratado de Direito Financeiro 2. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 340.

²⁹ “O direito tributário e a autonomia dos Estados-membros e Municípios”. **Revista de Direito Público**. 20/56. Acervo UniCEUB.

Segundo os preceitos da LRF, os agentes públicos, tanto da administração direta quanto da indireta, passaram a ter a obrigatoriedade de emissão e divulgação de relatórios, para que as formas de controle fossem mais abrangentes e tornassem os gestores cada vez mais responsáveis pelos atos praticados nas atividades desenvolvidas sob seu comando, além de tornar os dados acessíveis à sociedade em geral.

Essa lei atribui à administração pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, dando um caráter mais gerencial, além de tornar essas informações não apenas de interesse da administração pública e seus gestores, mas também visando responsabilizar o administrador público pela gestão financeira, criando mecanismos de acompanhamento sistemático para a avaliação do desempenho.³⁰

Como dito, a LRF surgiu no Brasil em um contexto de desordem no âmbito financeiro-orçamental gerado pelos governantes que, dissimuladamente, firmavam operações de crédito a fim de maquiar o déficit primário em detrimento de um superávit inexistente, visando enaltecer uma política fiscal vitoriosa e garantir votos para as próximas eleições. Não é surpresa prever que, após devidamente eleitos, tais governantes não conseguiam arcar com as dívidas perante os bancos públicos e o índice de inflação chegava a patamares exorbitantes.

Essas condutas eram tão recorrentes e feitas de forma tão normalizada que podemos falar em uma verdadeira “política fiscal” dos anos de 1980 e 1990. Ou seja, operações de crédito nunca saldadas e tomadas acima da capacidade de financiamento orçamental tornaram-se algo comum entre os governantes brasileiros, mostrando-se ainda mais urgente a instituição de uma lei que delimitasse os limites de tais práticas e estipulasse penalidades para seu descumprimento.³¹

Por fim, cumpre concluir que diante do fato das leis e diretrizes orçamentais estarem naturalmente atreladas a vida política do Estado, a LRF além de configurar instrumento de regulamentação da política fiscal governamental, funciona como instrumento que coíbe o cometimento de crimes fiscais ou crimes de responsabilidade quando aquiescidos pelo chefe do Poder Executivo.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 234

³¹ QUEIROZ, Francisco A. de; NERES JÚNIOR, Cláudio Itamar. **Aspectos conceituais e históricos da responsabilidade fiscal e da legislação da administração pública no Brasil**. Disponível em: <<http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/artigo%20administracao%20publica.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

2 OPERAÇÃO DE CRÉDITO – DEFINIÇÃO E ANÁLISE DE SUAS ESPECIFICIDADES

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) conceitua operação de crédito como sendo “todo compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, bem como a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação”, nos termos de seu artigo 29, inciso III.³²

Tendo como parâmetro a Lei nº 4.320/64 e a LRF outrora mencionadas, as operações de crédito, dentre suas diversas categorizações, podem ser classificadas quanto à sua previsão orçamentária como orçamentárias ou extra orçamentárias.³³

As operações de crédito orçamentárias visam a obter ou gerar fonte de recursos para a realização de despesas orçamentárias, se subdividindo em operação de crédito interno, quando contratada com credores situados no país, e operação de crédito externo, quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. Sendo assim, se a operação de crédito é considerada receita orçamentária, depende, portanto, de autorização legislativa para que possa ocorrer.³⁴

Já as operações de crédito extra orçamentárias, também conhecidas como Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), são aquelas realizadas com a finalidade de suprir insuficiência de caixa, sendo previstas nos artigos 38 e 32 da LRF, *in verbis*:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

- I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;
- II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;
- III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

³² BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 200.

³⁴ **RECEITAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRAORÇAMENTÁRIAS**. Disponível em: <<http://marcelloleal.jusbrasil.com.br/artigos/121943060/receitas-publicas-orcamentarias-e-extraorcamentarias>>. Acesso em: 15 set. 2016.

IV - estará proibida:

- a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
- b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

- I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
- II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;
- V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;
- VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.³⁵

Em suma, a operação de crédito por ARO, para ser legítima, deve seguir os pressupostos previstos na LRF, devendo ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. Desse modo, a ARO é proibida enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada, além de outros requisitos previstos na LRF, podendo o ente dar em garantia a receita dos impostos de sua competência tributária. Além dos requisitos supracitados, subsiste o fato de ser expressamente proibida a contratação de operações ARO durante o último ano de mandato presidencial.

Por fim, cumpre ressaltar que as operações ARO são consideradas receitas extra orçamentárias, não dependendo, portanto, de autorização legislativa para que seja efetuada. Importa salientar, ainda, que nada impede que receitas extra orçamentárias posteriormente se convertam em receitas orçamentárias.³⁶

Perceba-se, ainda, que a principal diferença das operações ARO com as demais operações de crédito é que quanto àquela é vedada a cobrança de outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir.

³⁵ BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

³⁶ LEAL, MARCELLO. RECEITAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRAORÇAMENTÁRIAS. Disponível em: <<http://marcelloleal.jusbrasil.com.br/artigos/121943060/receitas-publicas-orcamentarias-e-extraorcamentarias>>. Acesso em: 15 set. 2016.

Quanto às operações de crédito, o inciso I do § 1º do artigo 32 acima transcrito, prevê que estas devem ser precedidas de autorização legislativa para que lhes seja concedida validade. Via de regra, a autorização da operação ocorre via processo legislativo ordinário. Entretanto, como as operações de crédito usualmente são contratadas para cobrir despesas orçamentárias, o texto constitucional dispôs que essas autorizações devem constar na LOA ou em lei de crédito adicional.³⁷

No caso da ARO, ainda que seja uma operação de crédito do tipo extra orçamentária, não compreendidas na execução orçamentária, ainda é possível inserir autorização para sua contratação na LOA ou em leis de crédito adicional.³⁸

O inciso II do mesmo artigo prevê que os recursos obtidos com a operação de crédito contratada devem ser posteriormente incluídos no orçamento, ou seja, a realização da despesa deve ser clara em informar que aquela despesa foi realizada por meio de uma operação de crédito. Já nos casos das operações de crédito de natureza extra orçamentária, a regra é diferente:

Por evidente, em razão de sua natureza, não é preciso consignar no orçamento os recursos advindos de operações de crédito de natureza extra orçamentária, posto que estas não têm por objetivo financiar qualquer dispêndio orçamentário. Aliás, consigná-las no orçamento seria contrária o princípio constitucional da exclusividade orçamentária.³⁹

O princípio da exclusividade previsto no artigo 22 da Lei Federal nº 4.320/64 e no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, preconiza que a lei orçamentária não deve conter matéria não prevista na receita e fixada na despesa, evitando, no âmbito legislativo, que “se tire partido do processo legislativo relativo à tramitação dos projetos de natureza orçamentária

³⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Representação TC 015.891/2014-3**. Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>>. Acesso em: 15 set. 2016.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Id. **Acórdão nº 825/2015**. Processo TC 021.643/2014-8. Relatório. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2686756.PDF>>. Acesso em: 15 set. 2016.

– normalmente mais expedito que os demais – para aprovar, de modo rápido, medidas que pelo curso normal do processo legislativo dificilmente prosperariam”.⁴⁰

O terceiro requisito para legalidade da operação de crédito está previsto no texto constitucional, mais especificamente no inciso III do artigo 167, e no § 2º do artigo 12 da LRF, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

(...)

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação no índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a se se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

(...)

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

O supratranscrito inciso III do artigo 167 da Constituição Federal é conhecido usualmente como “a regra de ouro” e estabelece que, “ao final de um exercício financeiro, o total das receitas com operações de crédito (de natureza orçamentária) não pode ser superior ao total das despesas de capital, pois, se assim ocorrer, o ente federado estará evidenciando que, para o financiamento de parcela de seus dispêndios correntes, depende de recursos de terceiros”.⁴¹

É importante salientar que a “regra de ouro” não obsta o financiamento de uma despesa corrente – aquela que visa a promover a execução e a manutenção da ação governamental e não contribui diretamente para aumentar a capacidade produtiva da economia – por uma operação de crédito, ela apenas determina a comprovação de que a contratação da operação de crédito não fará com que “o total das operações de crédito do

⁴⁰ SENADO FEDERAL (SF). **Orçamento**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/exclusividade-principio>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁴¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Representação TC 015.891/2014-3**. Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>>. Acesso em: 15 set. 2016.

exercício tenha montante superior ao das despesas de capital do mesmo exercício financeiro”.⁴²

Para o presente objeto de estudo, importa dizer que dentre todas as disposições da LRF relativas à operação de crédito promovidas pelo setor público, a de maior relevância está prevista no artigo 36 da referida Lei, com exceção disposta em seu parágrafo único:

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.⁴³

Primordialmente, foi com base em violação do supratranscrito artigo que as contas da gestão fiscal do governo 2014-2015 foram condenadas com a posterior instauração do processo de Impeachment por crime de responsabilidade da ex-Presidente da República Dilma Rousseff.⁴⁴

Por fim, o Manual para Instrução de Pleitos (MIP) de 2016 elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional complementa a classificação das operações de crédito ao entender que pela amplitude do conceito “operação de crédito”, existem operações que mesmo não se enquadrando no conceito previsto pelo sistema financeiro, podem vir a ser consideradas operações de crédito caso abrangidas pelo conceito previsto na LRF ou quando equiparadas a elas.⁴⁵

2.1. Operações de crédito sobre a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)

O texto constitucional prevê, em seu artigo 84, inciso XXIV, que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional,

⁴² PALUDO, Augustinho V. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro: CAMPUS, Set/2009. p. 29.

⁴³ BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁴⁴ Questão que será analisada em maior profundidade no próximo Capítulo.

⁴⁵ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual para Instrução de Pleitos do Ministério da Fazenda**. Disponível em: <http://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/mip.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Compete a Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal elaborar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União, nos ditames do artigo 24, inciso X, da Lei nº 10.180/2001.⁴⁶

Além das previsões constantes nos diplomas legais acima citados, o regimento interno do TCU dispõe, em seu artigo 228, *caput* e §§ 1º e 2º, sobre a competência do Tribunal para a análise da prestação de contas pelo Poder Executivo.

Indo além, o § 2º indica, expressamente, a obrigatoriedade da elaboração do relatório contendo as informações acerca do **cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela LRF**, dentre outras exigências.⁴⁷

A Constituição da República institui duas modalidades de processo legislativo: o processo legislativo ordinário e o processo legislativo orçamentário, ambos com procedimentos e focos específicos. De acordo com Eber Zoehler Santa Helena, o processo legislativo ordinário possui, via de regra, prazo de validade indefinido e caráter genérico, enquanto o processo legislativo orçamentário possui natureza concreta e caráter periódico:

O processo legislativo ordinário é permanente e conta com procedimentos distintos em ambas as Casas, com prazos impróprios, hipótese em que a omissão tem caráter comissivo, a exemplo do mecanismo da obstrução parlamentar. O processo orçamentário é expedido em razão da necessidade da Administração Pública ter seus instrumentos de gestão a tempo, tem prazos pré-fixados constitucionalmente, inclusive com sanção para o caso de sua não observância, como o não encerramento do primeiro período da sessão legislativa se não aprovada a LDO, conforme o art. 57, parágrafo segundo, da Constituição.⁴⁸

Nestes termos, uma lei no âmbito do processo legislativo ordinário não é cabível para tratar de temas pertinentes exclusivamente à lei no âmbito do processo legislativo orçamentário. Isso porque, como dito, o processo legislativo orçamentário goza de especificidades próprias, conforme estabelecido pela Seção II – Dos Orçamentos, Capítulo II

⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 10.180**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁴⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<file:///C:/Users/gpcgs/Downloads/regimento.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁴⁸ SANTA HELENA, Eber Z. **Conflitos Temporais entre os Processos Legislativos Ordinário e Orçamentário**. Câmara dos Deputados: E-Legis, 2011. p. 12.

– Das Finanças Públicas, Título VI – Da Tributação e do Orçamento, nos termos do art. 166, § 7º, da CF/88⁴⁹:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 7º – Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.⁵⁰

Conforme entendimento da macroeconomia, o orçamento possui o poder de influenciar a economia do país como instrumento básico da atividade financeira do Estado, exercendo finalidades de política fiscal em momentos de crise ou de prosperidade econômica.⁵¹

Nesse contexto, surge o princípio da universalidade consagrado no artigo 2º da Lei nº 4.320, de 1964, o qual pressupõe que o orçamento deva conter não apenas as fontes de recurso do financiamento das políticas públicas, mas também a devida autorização dos dispêndios necessários, conforme se depreende da leitura do referido artigo, *in verbis*:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.⁵²

Ou seja, qualquer autorização de despesa orçamentária, assim como qualquer fonte de financiamento que deixarem de ser incluídas no orçamento, caracterizam omissão de informação fundamental para a política fiscal e econômica do Estado, razão pela qual tal omissão resta configurada como crime pela própria LRF.

⁴⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Processo TC 021.643/2014-8**. Acórdão nº 825/2015. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjJ2U_e7OAhWGDpAKHS4ABf0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fportal2.tcu.gov.br%2Fportal%2Fpls%2Fportal%2Fdocs%2F1%2F2686756.PDF&usg=AFQjCNH0fWLfce6tPy6UkS9FuM6YHjJwxw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁵⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁵¹ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 21.

⁵² BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

No que tange às operações de crédito em si, o artigo 3º da Lei nº 4.320, de 1964, prevê que o orçamento deva abranger todas as receitas de natureza orçamentária, inclusive aquelas decorrentes da realização de operações de crédito:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.⁵³

O artigo 4º da mesma lei especifica que as despesas de natureza orçamentária deverão, necessariamente, estarem previstas no orçamento, enquanto o artigo 5º da LRF prevê que todas as despesas relacionadas à dívida pública devem ser incluídas no orçamento do seu respectivo ente federado, além de estabelecer que os créditos orçamentários que autorizam o pagamento do endividamento público prevejam a receita que será utilizada para financiar referido pagamento, nesses termos:

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.⁵⁴

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.⁵⁵

Por fim, o princípio do orçamento bruto previsto no artigo 6º da Lei nº 4.320/64 concebe que as receitas e despesas devem ser estabelecidas pelos seus totais, o quanto possível, nas relações entre cada dispêndio e cada fonte de recurso:

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Interessa, neste momento, apenas entender a conceituação de operação de crédito a partir das legislações acima citadas e perceber, por interpretação dos textos legais, a rigorosidade imposta pelo legislador quanto ao cumprimento de requisitos pré-estabelecidos que garantem em conjunto a validade dessas operações. O que importa dessa primeira

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Id. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

discussão seria o entendimento de que as operações de crédito, inclusive de natureza não orçamentária, são possíveis e legais quando efetuadas em conformidade com os limites previstos na LRF, na CF/88 e na Lei nº 4.320/1964.

3 “PEDALADAS FISCAIS”

“Pedalada fiscal” é o nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos (públicos e privados) operacionalizadores de despesas do governo com benefícios sociais e previdenciários como, por exemplo, o Bolsa Família, os abonos salariais e o próprio seguro-desemprego. Esses atrasos ajudam a fechar as contas de um determinado mês ou até de um ano fiscal, uma vez que joga a conta para o período seguinte.⁵⁶

Essa prática representa, sob a perspectiva da LRF, uma antecipação dos pagamentos de responsabilidade da União, feita pelos bancos responsáveis apenas por operacionalizar os referidos programas sociais e previdenciários, e não os financiar, caracterizando uma operação de crédito vedada pelo artigo 36 desta lei.

Como vimos, os dispositivos restritivos da LRF vêm sendo alvo de críticas quanto a mitigação da autonomia financeira dos entes federados. O supracitado artigo 36, bem como o artigo 35 da mesma lei, correspondem aos mais questionados quanto à violação do princípio federativo, por impedirem que os Estados possam gerenciar seus recursos de forma a realizar atividades financeiras úteis.⁵⁷

Com as máximas vênias aos ilustres doutrinadores que fundamentam tal crítica, cumpre-nos discordar. Isso porque tais dispositivos, como restará evidenciado adiante, não surgiram por acaso. Surgiram, em verdade, de verdadeira necessidade, gerada não somente pelas diversas e seguidas crises econômicas que abalaram a economia brasileira, dispararam a inflação e retardaram o Produto Interno Bruto (PIB) do país, mas também pelo descontrole das gestões fiscais na tentativa de recuperar o equilíbrio econômico após as referidas crises.

As restrições fiscais impostas pela LRF, conjugadas com o rigor técnico da própria Lei, associadas às sanções previstas para o seu descumprimento e a crescente demanda por transparência na gestão fiscal, acabaram por intensificar o uso de práticas conhecidas como “contabilidade criativa”, dentre as quais se incluem as “pedaladas fiscais”.⁵⁸

⁵⁶ CARTA CAPITAL. **Entenda o julgamento do TCU e as pedaladas fiscais**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/perguntas-e-respostas-pedaladas-fiscais-e-o-julgamento-do-tcu-5162.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁵⁷ DERZI, Misabel A. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Normas Gerais de Direito Financeiro**. Tratado de Direito Financeiro 2. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 340.

⁵⁸ CONTI, J. M. **Levando o Direito Financeiro a Sério**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 123.

Em que pese tal assunto ter sido “posto em pauta” pela mídia e obtido a atenção da população recentemente, especificamente após a divulgação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União (TCU) que condenou as contas da gestão fiscal de 2013/2014, a prática não é tão recente. Pelo contrário, como veremos a seguir, as operações de crédito firmadas entre União e entidades financeiras estatais são comuns a diversos governos.

Dessa forma, é inviável interpretarmos a prática das “pedaladas fiscais” sem analisarmos o contexto histórico, econômico e político que culminaram, de forma conjugada, na insuficiência de caixa na gestão fiscal 2013/2014 e que levaram o governo ao descontrole financeiro e orçamentário e na posterior efetivação das mencionadas “pedaladas fiscais”.

3.1. Contextualização

Entre 1964 a 1980, o Brasil passou por um período conhecido como “milagre econômico”, promovido principalmente pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) implantado em 1964, que alavancou o crescimento econômico do país ao ponto do PIB chegar a atingir a taxa real média de 11,1% ao ano, além de promover diversas melhorias na infraestrutura do país, aumentar o nível de emprego e garantir um grande desenvolvimento industrial gerado por diversos investimentos nos setores de indústria petroquímica, eletricidade e siderurgia, por exemplo.⁵⁹

Contudo, em 1974 emergiu a crise mundial gerada pelo “choque do petróleo” ocasionada pelo aumento excessivo do preço do barril pelo cartel formado pelos países exportadores, fazendo com que a economia mundial entrasse em estado de recessão. Em que pese essa situação, o Brasil permanecia em um ritmo de “marcha forçada”, ou seja, crescendo, porém a passos lentos.⁶⁰

O ritmo de “marcha forçada” durou pouco tempo, pois o elevado nível dos juros internacionais e dos valores de matérias-primas fizeram com que o Brasil presenciasse um aumento no déficit do balanço de pagamentos:

Por causa da contração do comércio internacional, o valor das importações subiu e o valor das exportações caiu. Durante o ano de 1974, a política monetária foi contracionista e os gastos do governo foram reduzidos. No final do ano, com a desaceleração do crescimento, aumento da inflação e déficit do balanço de

⁵⁹ DEL MASSO, Fabiano. **Direito Econômico Esquematizado**. São Paulo: Método. 2016. p. 36.

⁶⁰ SILVA, Sérgio da. **Os dois choques do petróleo**. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/petroleo.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

pagamentos, a política econômica optou pela manutenção do crescimento com endividamento externo.⁶¹

Após o segundo choque do petróleo, no final dos anos 70, tem-se o início da crise do Estado Brasileiro, passo inicial para um período que ficou conhecido como a “década perdida”, entre 1981 a 1990, com o endividamento público exacerbado e uma inflação que castigava o bolso do brasileiro, tendo a taxa real de crescimento do país alcançado apenas 1,6% ao ano.⁶²

Com a economia estacionada e a inflação atingindo níveis críticos, esse período também ficou conhecido como “estagflação”. Para ilustrar a situação da economia brasileira à época, tem-se o gráfico que compara a inflação mais recente, ocasionada, principalmente, pela prática reiterada das “pedaladas fiscais”⁶³, com a inflação do período da “década perdida”. Perceba-se, como destaque, que dentre este período de crise, o auge da hiperinflação, que alcançou 2.500%, se deu em 1993, ano em que os preços sofriam remarcações diárias, por muitas vezes até mais de uma vez por dia. Vejamos:

Gráfico 1⁶⁴



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Com o passar da “década perdida” e a tomada de diversas medidas governamentais, como, por exemplo, a promulgação dos Programas de Desenvolvimento Nacional (PND), para estabilizar a economia e equacionar o problema da inflação, o Brasil protagonizou

⁶¹ Ibidem.

⁶² MOREIRA NETO, Diogo de F. “O novo papel do Estado na economia”. In: **Revista de Direito Público da Economia**, n. 11, jul./set. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 104.

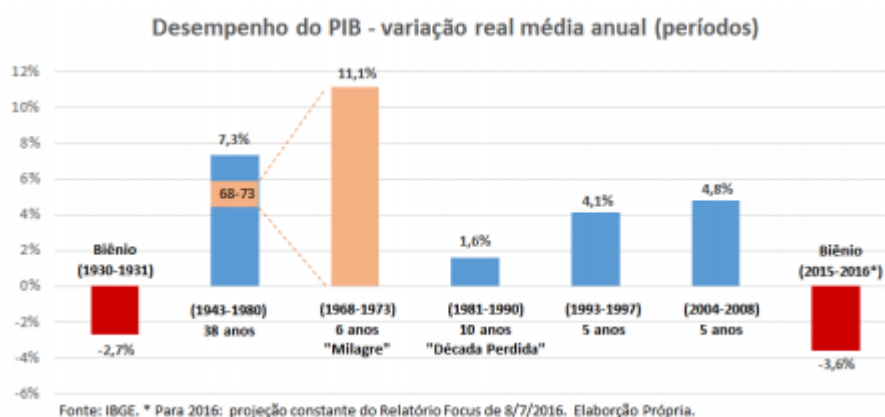
⁶³ Ponto que será detalhado posteriormente.

⁶⁴ SENADO FEDERAL (SF). Gabinete do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Fonte: Ipeadata.

poucos períodos de crescimento do PIB, chegando a atingir apenas o percentual de 4,8% durante o período de 2004 a 2008.⁶⁵

Em que pese a estabilização da economia, o país não presenciou outros períodos de grande desenvolvimento econômico, passando a viver entre altas e baixas, no fenômeno que ficou conhecido popularmente como “vôos da galinha”.⁶⁶ Exemplo disso se extrai do seguinte gráfico, que demonstra o desempenho do PIB brasileiro por uma variação média anual desde 1930 até 2016:

Gráfico 2⁶⁷



Percebe-se, nesse contexto, que o Brasil possui um histórico de ciclos de crescimento econômico posteriormente seguidos de crises financeiras, o que demonstra não somente um possível erro por parte de nossos legisladores e constituintes, mas também um quadro cíclico vicioso que espelha a falta de competência na organização das finanças do país pelas diversas gestões fiscais que se seguiram:

Exemplo disso é visto comparando o crescimento médio do Brasil nas últimas 3 décadas (1980-2011), que foi de 0,93%, abaixo da média para a América Latina (1,25%) e sem comparações com outros emergentes na Ásia. Na produtividade, o

⁶⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Processo TC 021.643/2014-8**. Acórdão nº 825/2015. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQJ2U_e7OAhWGDpAKHS4ABf0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fportal2.tcu.gov.br%2Fportal%2Fpls%2Fportal%2Fdocs%2F1%2F2686756.PDF&usg=AFQjCNH0fWLfce6tPy6UkS9FuM6YHjJwxw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁶⁶ SENADO FEDERAL (SF). Comissão Especial do Impeachment 2016. Pauta da 31ª Reunião. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Fernando/Downloads/Pauta_Cheia_2016_031_Reuniao_CEI2016_5218.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁶⁷ Id. Gabinete do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Elaboração própria. Fonte: IBGE.

resultado ainda é pior: 0,6% entre 2002 e 2012, enquanto Canadá cresceu 1,1%, Alemanha 2,9% e a Coreia do Sul 6,7%. (...)

São pouquíssimos os períodos em que tivemos algum crescimento sustentado e que não nos levaram a crises fiscais logo em seguida, como nos anos 80 após o “milagre” da ditadura ou hoje após a nova Matriz Econômica de Dilma.⁶⁸

O primeiro ciclo de desenvolvimento econômico (1993-1997), período em que o Brasil havia alcançado estabilidade monetária, teve fim em razão das consequências causadas pela crise asiática de 1997 e pela crise russa de 1998, período em que o país ainda dependia da chamada âncora cambial para combate da inflação. Lembrando que âncora cambial é “uma relativa paridade entre Real e Dólar (não exatamente um câmbio fixo), somada à abertura comercial, contribuindo para a contenção de preços locais”.⁶⁹

A partir de 1999, devido à iminência de um ataque especulativo do Real, houve a migração da âncora cambial para a âncora fiscal por meio do Programa de Estabilidade Fiscal apresentado pelo governo federal em 1998, com vistas a propor medidas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, o que acarretou em uma flutuação do câmbio que deu início a diversos e sucessivos superávits.⁷⁰

Em meados dos anos 1990, todos os Estados da Federação, com exceção de Mato Grosso do Sul e Tocantins, possuíam instituições financeiras sob seu controle. Empréstimos começaram a ser concedidos a governos e empresas estatais sem adequada consideração do risco envolvido e as dívidas em atraso não eram cobradas. Esse quadro passou a representar um risco para a estabilidade do sistema financeiro, o que levou a União a instituir o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), a fim de fazer cessar os crônicos desajustes provocados por essas fontes insustentáveis de financiamento.⁷¹

Nesse contexto de adaptação ao modelo de âncora fiscal, se encontra a razão histórica que levou o legislador a estabelecer no artigo 36 da LRF a vedação da efetivação de

⁶⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Processo TC 021.643/2014-8**. Acórdão nº 825/2015. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjJ2U_e7OAhWGDpAKHS4ABf0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fportal2.tcu.gov.br%2Fportal%2Fpls%2Fportal%2Fdocs%2F1%2F2686756.PDF&usg=AFQjCNH0fWLfce6tPy6UkS9FuM6YHjJwxw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁶⁹ FONSECA, João Bosco L. **Direito Econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 273.

⁷⁰ SENADO FEDERAL (SF). Relatório do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTnJqi_-7OAhVDhJAKHd3kDqIQFggmMAI&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Fnoticias%2Farquivos%2F2016%2F08%2F02%2Frelatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia&usg=AFQjCNEqmaJNF-EWiiIkhFT5L-kDT-vfw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁷¹ Ibidem.

operações de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo, ou seja, o financiamento de déficits fiscais dos estados da Federação pelos bancos por eles controlados.

Dessa forma, a LRF foi promulgada em 2000 para garantir uma nova e robusta sistemática de governança fiscal, visto que apenas uma política fiscal não era suficiente para garantir a plenitude do orçamento e do crescimento econômico. Nesse sentido, o país tornou-se, em tese, menos vulnerável a crises cambiais e mais propício à retomada do crescimento.

Após a promulgação da LRF, ou seja, a partir do início do século XXI, o Brasil passou a contemplar um período de equilíbrio econômico gerado por uma série de superávits primários, na busca de suprimir ou ao menos reduzir a dívida do PIB gerada pela última crise fiscal citada anteriormente.⁷²

Esse período de estabilidade e prosperidade (2004-2008), com índice de crescimento médio do PIB atingindo 4,8% ao ano, perdurou até a eclosão da crise econômica internacional em 2008, conhecida mundialmente como a Grande Recessão, classificada por especialistas como a mais grave desde a grande depressão causada pelo colapso de 1929.⁷³

Em suma, a referida Grande Recessão foi iniciada pela maior e mais forte economia do mundo, os Estados Unidos da América (EUA). Eclodida principalmente pelos ataques terroristas de 11 de setembro, a crise econômica mundial de 2008 foi consequência das duas grandes guerras que se seguiram: a guerra no Iraque e a guerra no Afeganistão, que causaram despesas extras incalculáveis aos EUA.⁷⁴

Com o auxílio da China e Inglaterra, os bancos americanos passaram a expandir sua linha de crédito, endividando seus cidadãos, que passaram a investir principalmente no setor imobiliário, devido a atraente baixa taxa de juros. Uma vez que os juros da “bolha imobiliária” começaram a subir, a demanda pela procura de imóveis diminuiu por consequência, gerando um ciclo de inadimplência por parte dos investidores, visto que os cidadãos não se viam mais na obrigação de pagar hipotecas esdrúxulas quando o valor destas não era mais compatível com o preço dos imóveis.⁷⁵

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ FONSECA, João Bosco L. **Direito Econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 273.

⁷⁵ SATO, Paula. **O que causou a crise econômica mundial entre 2008 e 2009?** Disponível em: <<http://novaescola.org.br/conteudo/363/o-que-causou-a-crise-economica-mundial-entre-2008-e-2009>>. Acesso em: 15 set. 2016.

No Brasil, a diminuição de crédito por parte dos Estados Unidos minimizou por consequência o crédito no Brasil, gerando uma queda nas exportações e uma elevação no preço das mercadorias brasileiras, o que causou uma queda de 0,3% no PIB em 2009, que em 2008 havia crescido 5,2%.

Nesse cenário, o governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva passou a adotar uma série de práticas que podem ser nomeadas como “medidas anticíclicas”, as quais visavam conter os efeitos gerados pela crise.⁷⁶

De acordo com Celso Ming, política anticíclica “é aquela que se dispõe a criar condições para que a economia produza efeitos compensatórios diante de desequilíbrios macroeconômicos”.⁷⁷ Sendo assim, em caso de crescimento exacerbado na economia, põe-se mecanismos de redução da atividade em prática (aumento de impostos e juros, por exemplo), já em caso de baixo crescimento econômico, acionam-se mecanismos de aumento da atividade (redução de impostos, por exemplo).⁷⁸

Há de se salientar que medidas anticíclicas não são, via de regra, ilegais. São, em verdade, práticas comuns aos governos de diversos países que visam a combater efeitos gerados pela crise fiscal. Entretanto, em que pese serem práticas comuns, ainda assim devem obedecer às vedações e pré-condições estabelecidas em lei para que ganhem validade, exato ponto que não foi observado pelas gestões fiscais a partir do ano de 2008.

Sendo assim, pode-se concluir que foi exatamente nesse contexto de crise internacional mundial, com seus posteriores reflexos na economia brasileira e as mencionadas medidas anticíclicas, que se encontra o pano de fundo para as “pedaladas fiscais” que tomaram cena a partir da denúncia do Ministério Público de Contas em 2013 que deu origem ao processo de Impeachment contra a ex-Presidente da República Dilma Rousseff, recentemente conduzido pelo Congresso Nacional.

3.2. As “pedaladas fiscais” dos anos de 2013-2015

Em consequência do contexto histórico apresentado anteriormente, a partir de 2009 se inicia o desajuste econômico e uma série de manobras de contabilidade criativa com o intuito de estabilizar a economia. Entre tais manobras, incluem-se, como exemplo, os créditos

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ CELSO MING apud CONTI, J. M. **Levando o Direito Financeiro a Sério**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 130.

⁷⁸ Ibidem.

subsidiados via bancos públicos (objeto de estudo deste trabalho) e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) com o escopo de estimular a produção, exportação e aquisição de bens de capital.⁷⁹

O PSI consistia na oferta de crédito ao mercado em condições favoráveis ao tomador, especialmente mediante taxas de juros atrativas, subsidiadas pela União, chegando as referidas taxas a atingirem níveis negativos, ou seja, abaixo da inflação, fato que também aconteceu no Plano Safra e no programa Minha Casa, Minha Vida.⁸⁰

Para que as taxas subsidiadas se tornassem possíveis, a União passou a repassar ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) valores devidos a título de subvenção econômica na modalidade de equalização de taxa de juros, prática autorizada pela Lei nº 12.096, de 2009. Ao atrasar esses pagamentos, que deveriam ocorrer periodicamente, iniciou-se a prática conhecida como “pedalada fiscal”.

Em que pese essa prática de contabilidade criativa ter início em 2008, os maiores indícios de afronta à LRF se deram em 2013, momento no qual tais condutas chegaram ao conhecimento da população por meio de notícias veiculadas na mídia. Isso porque a contabilidade criativa viabilizou que o governo apresentasse desempenho fiscal acima do que realmente possuía, aumentando os gastos sem que fossem afetadas as estatísticas das contas fiscais.⁸¹

Eis que em 2015, o TCU, no âmbito de sua atribuição constitucional prevista no artigo 71, inciso I, qual seja, a análise mediante Parecer Prévio Conclusivo das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, concluiu que a gestão fiscal incorreu em operação ilegal de crédito ao se socorrer de bancos públicos para financiar políticas públicas de sua responsabilidade, o que, segundo o TCU, configuraria operação de crédito vedada pelo artigo 36 da LRF.⁸²

⁷⁹ SENADO FEDERAL (SF). Relatório do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTnJqi_-7OAhVDhJAKHd3kDqIQFggmMAI&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Fnoticias%2Farquivos%2F2016%2F08%2F02%2Frelatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia&usg=AFQjCNEqmaJNF-EWliIkhrrfT5L-kDT-vfw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁸⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Processo/Representação 021.643/2014-8**. Memorial juntado aos autos. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Id. **Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República nos exercícios de 2014 e 2014**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2503F5DF2015044B87B452CFE&inline=1>>. Acesso em: 15 set. 2016.

Ainda de acordo com o Parecer Prévio Conclusivo do TCU, ficou evidenciado que não só o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teria financiado despesas de competência da União, mas também o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o FGTS. Saliente-se que, neste último caso, não resta configurada a violação ao artigo 36 da LRF pelo fato do referido fundo, qual seja, FGTS, não ser considerado instituição financeira para fins legais.⁸³

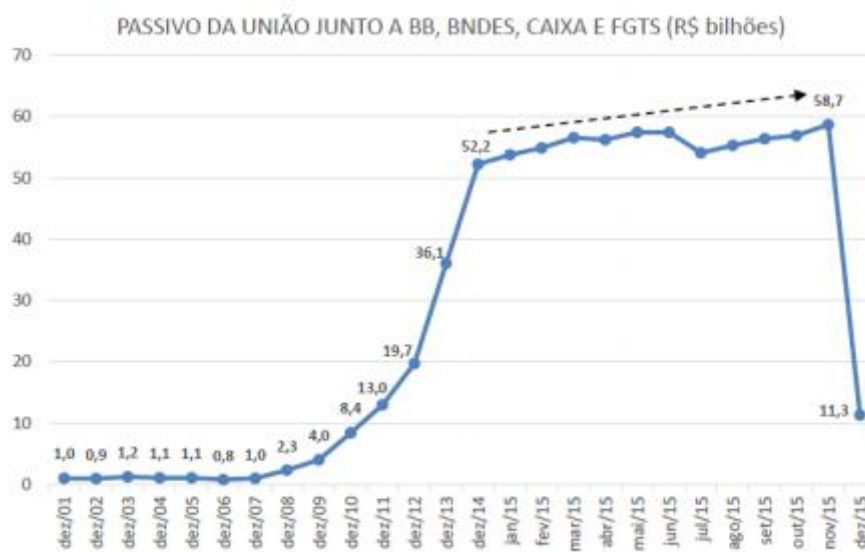
De qualquer modo, importa ressaltar que o mais preocupante em termos de consequências efetivas para o sistema financeiro, e por isso a razão da vedação pela LRF, não são as operações de crédito entre União e entidades financeiras em si, mas sim a falta de transparência da prática, o atraso no pagamento dos referidos repasses e as posteriores consequências que esse tipo de medida anticíclica trazem para a economia do país, como, por exemplo, o aumento exponencial da inflação.

Ao realizarem tais operações de crédito postergando o pagamento das despesas de responsabilidade da União, deixou-se de contabilizar (ou contabilizou-se, mas deixou-se de tornar esses dados públicos) o aumento da dívida pública gerado pelos valores devidos e não pagos, o que maquiou o déficit primário da União em detrimento de um superávit inexistente.

Nesse sentido, o TCU trouxe aos autos da Representação anteriormente citada o seguinte dado: “as operações de crédito contestadas teriam permitido que, em 2014, a dívida pública federal fosse subdimensionada em R\$ 40,2 bilhões e o resultado primário superestimado em R\$ 7,1 bilhões”, o que se pode vislumbrar melhor pelo seguinte gráfico, que traz a evolução do passivo da União junto ao BB, BNDES, CEF e FGTS desde o advento da LRF⁸⁴:

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Id. **Representação TC 015.891/2014-3**. Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Gráfico 3⁸⁵

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

O gráfico demonstra todos os saldos da União inscritos em dívida pública que deixaram de ser demonstrados nas estatísticas fiscais oficiais, valores que passaram a crescer de forma descontrolada a partir de 2008, contabilizando o montante de R\$ 52,2 bilhões ao final de 2014. Em 2015, esse valor cresceu ao ponto de atingir R\$ 58,7 bilhões no fim do ano, valor apenas equacionado em dezembro de 2015, após não serem mais cabíveis recursos em face da decisão do TCU que condenou as contas no período 2013 – 2014.⁸⁶

Como visto anteriormente, o PSI foi criado em 2009 para tentar amenizar as consequências causadas pela crise internacional mundial que eclodiu em 2008, com volume inicial de financiamentos previsto no valor de R\$ 43 bilhões e vigência prevista até 31/12/2009. Após diversas prorrogações, o valor de volume autorizada para financiamentos subiu para até R\$ 452 bilhões, ficando em vigor durante o período de seis anos e meio.⁸⁷

De acordo com o Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional referente ao 4o trimestre de 2015, divulgado pelo BNDES, o PSI ocasionou um imenso

⁸⁵ SENADO FEDERAL (SF). Gabinete do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Fonte: IBGE.

⁸⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República nos exercícios de 2014 e 2014**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2503F5DF2015044B87B452CFE&inline=1>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁸⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. **Apreciação do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República**. Disponível em: <file:///C:/Users/gpcgs/Downloads/Colaboracao_Procurador_de_Contas_junto_ao_TCU_para_as_Contas_de_Governo.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

volume de empréstimos a juros baixos que chegou a gerar, até dezembro de 2015, uma carteira de um milhão de operações, atingindo o valor de R\$ 357 bilhões. Em que pese a contribuição para o setor produtivo, a sociedade brasileira certamente teve de arcar com os custos gerados pelo programa. Eis aqui o seu funcionamento⁸⁸:

A equalização de taxas de juro, no âmbito do PSI, consiste no pagamento, por parte do Tesouro Nacional, da diferença entre a receita do BNDES e o seu custo de captação. A receita do Banco advém do encargo cobrado dos mutuários finais beneficiários do PSI, acrescido da remuneração do Banco pela operacionalização do Programa. O custo de captação do BNDES, por seu turno, corresponde, em regra, aos encargos da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), taxa esta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Em síntese, o BNDES capta recursos à taxa TJLP e concede financiamentos e taxas inferiores a seu custo de captação. Quem cobre a diferença é o Tesouro Nacional, mediante dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem explicitados na LOA, esses subsídios financeiros relativos a equalizações de taxas de juros, também são chamados de “subsídios explícitos”, e constituem item de despesa primária, a ser paga anualmente pela União.⁸⁹

Cumprе ressaltar que as “pedaladas fiscais” na esfera do PSI tratam exatamente dos referidos “subsídios explícitos” utilizados na equalização dos juros. Em termos exemplificativos, se o BNDES concedia financiamentos à 4% a. a. e captava recursos a 8% a. a., o diferencial entre o índice de financiamento e de captação resultava em uma operação deficitária para o Banco, restando como obrigação para a União compensar tal déficit por meio da equalização dos juros transferindo recursos para o BNDES.⁹⁰

Por outro lado, também existem os subsídios implícitos, ou subsídios financeiros, que tratam de empréstimos contratados a taxas abaixo do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, cujo impacto fiscal é informado por meio das Informações Complementares do

⁸⁸ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio_Recursos_Financeiros_4trimestre2014.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁸⁹ SENADO FEDERAL (SF). Relatório do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTnJqi_-7OAhVDhJAKHd3kDqIQFggmMAI&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Fnoticias%2Farquivos%2F2016%2F08%2F02%2Frelatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia&usg=AFQjCNEqmaJNF-EWlilkhrfT5L-kDT-vfw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República nos exercícios de 2014 e 2014**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2503F5DF2015044B87B452CFE&inline=1>>. Acesso em: 15 set. 2016.

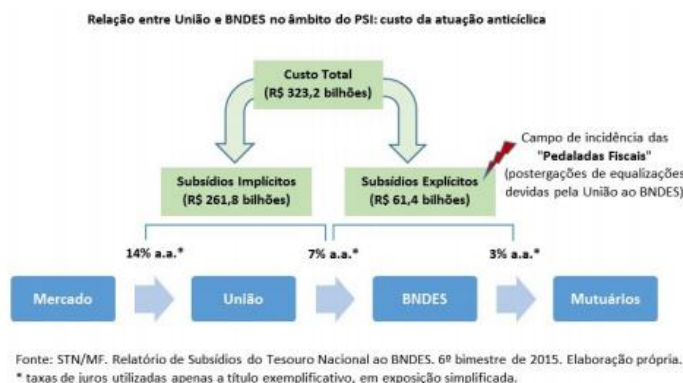
Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), ou seja, que não constam de forma discriminada no orçamento público previsto inicialmente.⁹¹

Isso não quer dizer que os subsídios implícitos não integram o orçamento da União. Eles integram, mas não de forma destacada. Tais subsídios constituem gastos que irão, ao fim, somar-se às despesas com juros em geral.

As operações de crédito no âmbito do PSI funcionam a partir da lógica de financiamento do BNDES aos beneficiários do programa. Em realidade, os recursos financiados pelo BNDES são fornecidos inicialmente pela União, por meio de emissão de títulos da dívida pública, que ao serem gerados são captados à taxa de juros do mercado, qual seja, Selic, e no momento de empréstimo ao BNDES, cobrados pela União por taxas inferiores (geralmente TJLP), o que ao fim representa um custo extra para o Estado.⁹²

Essa modalidade de política anticíclica foi e será a que gerou o maior custo em questão de subsídios implícitos. De acordo com dados do Ministério da Fazenda, de 2009 a 2015 esse valor chegou a atingir R\$ 86,8 bilhões.⁹³ Os seguintes gráficos ilustram bem a presente situação:

Gráfico 4⁹⁴

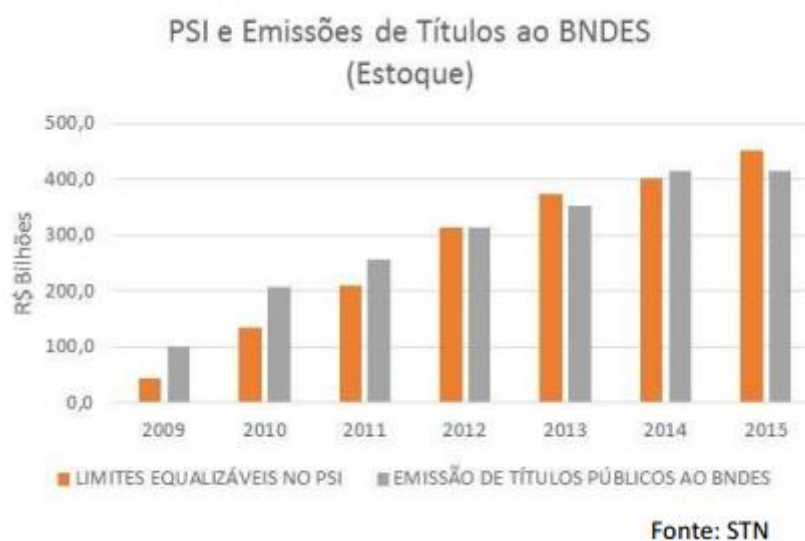


⁹¹ TESOURO NACIONAL. **Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/526904/Relat%C3%B3rio+de+Subs%C3%ADdios+6o+Bimestre+de+2015/a8b98a3a-5050-43cd-9c49-bbdc4841fe49>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁹² SENADO FEDERAL (SF). Relatório do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTnJqi_-7OAhVDhJAKHd3kDqIQFggmMAI&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Fnoticias%2Farquivos%2F2016%2F08%2F02%2Frelatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia&usg=AFQjCNEqmaJNF-EWiiIkhrrfT5L-kDT-vfw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ STN/MF. **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES**. 6º bimestre de 2015.

Gráfico 5⁹⁵

Destaca-se que, no que tange aos subsídios implícitos, o pagamento não pode ser atrasado pela União. Isso porque os credores são os próprios agentes econômicos que compraram os títulos públicos por ela emitidos, “essa é uma das razões pelas quais as despesas com juros, para efeito de estatísticas fiscais, são contabilizadas pelo regime de competência, ou seja, de modo independente do efetivo pagamento. Desse modo, caso o pagamento dessas despesas fosse adiado, isso não traria qualquer alívio para as estatísticas de resultado fiscal”.⁹⁶

Sendo assim, só é passível de postergação de pagamento pela União os subsídios explícitos, pois nessa esfera os valores são devidos à instituição financeira controlada pela União, e não ao mercado em si. Entretanto, em que pese a possibilidade de postergação, no âmbito jurídico a LRF veda tal conduta, ao ponto de que os bancos públicos não podem ocupar posição de credores no financiamento de políticas públicas da União.

Dessa forma, é esse o exato ponto que não foi observado pelas gestões fiscais a partir de 2008, conduta nominada recentemente e popularmente como “pedalada fiscal”, prática que ocorreu em ciclo maior durante o governo do período correspondente a 2013 até 2015.

⁹⁵ STN/MF. **PSI e Emissões de Títulos Públicos ao BNDES**. 2009 até 2015.

⁹⁶ SENADO FEDERAL (SF). Relatório do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTnJqi_-7OAhVDhJAKHd3kDqIQFggmMAI&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Fnoticias%2Farquivos%2F2016%2F08%2F02%2Frelatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia&usg=AFQjCNEqmaJNF-EWlilkhrrfT5L-kDT-vfw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

É de suma importância salientar que as “pedaladas fiscais” constituem espécie dentro do gênero “irregularidades fiscais” cometidas pelo governo no ano-calendário 2013-2015, conforme aponta em Memorial o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, representante do Ministério Público de Contas autor da Representação que deu origem ao processo TC-021.643/2014-8 que apurou as práticas contrárias à LRF cometidas pelo Governo Federal nos exercícios de 2013 a 2015⁹⁷:

Os fatos apurados na minudente auditoria conduzida no processo TC- 021.643/2014-8 revelam que, na gestão fiscal e financeira do exercício de 2014, foram praticadas graves e intencionais violações à Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de expandir gastos públicos, sem sustentação orçamentário-financeira, com a agravante de terem sido cometidas em ano eleitoral, a indicar uma incidência em condutas que a LRF veio justamente combater.

5. Muito embora no TC-021.643/2014-8 se tenha dado ênfase às práticas que ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”, foram identificados na auditoria elementos que demonstram que, para além das “pedaladas”, outras graves irregularidades foram cometidas para manter ou expandir gastos públicos, em ano eleitoral, apesar da ciência pelo Governo Federal da redução de arrecadação e de projeções de aumento de despesas obrigatórias, a impor uma maior contenção dos gastos por meio dos legalmente previstos e exigidos decretos de contingenciamento, de responsabilidade direta da Presidência da República, como passaremos a demonstrar. SF/15512.25869-09 4

6. Além das omissões intencionais na edição de decretos de contingenciamento em desacordo com o real comportamento das receitas e despesas do país, houve ainda edição de decretos para abertura de créditos orçamentários sem a prévia, adequada e necessária autorização legislativa, violando a Lei Orçamentária anual, a LRF e a Constituição da República.⁹⁸

Os pareceres prévios do TCU acerca das Contas do Governo de 2011 a 2013 já traziam ressalvas quanto à prática de operações atípicas que, se tivessem sido observadas, teriam evitado o quadro caótico que se instaurou em 2014.⁹⁹

Em suma, podem-se dividir as medidas que culminaram nas “pedaladas fiscais” em três práticas interligadas: concessão de alto nível de benefícios fiscais – tributários, previdenciários e creditícios –, queda da arrecadação devido ao baixo desempenho da economia e, por fim, diversas e reiteradas práticas de “criatividade contábil-fiscal” nos cofres públicos.¹⁰⁰

⁹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Processo/Representação 021.643/2014-8**. Memorial juntado aos autos. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>>. Acesso em: 15 set. 2016.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Id. **Representação TC 015.891/2014-3**. Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do

Como anteriormente introduzido, tais operações de crédito realizadas pela União envolveram a Caixa Econômica Federal, o BNDES, o Banco do Brasil e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A Caixa Econômica Federal foi responsável pelos adiantamentos relativos às despesas dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial. O BNDES assumiu compromisso creditório envolvendo o PSI e, por fim, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço adiantou valores destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida.¹⁰¹

O elevado montante de benefícios fiscais, primeira das práticas citadas no parágrafo anterior, atingiu R\$ 281 bilhões em 2013, tendo sido concedidos como contrapartida para compensação ao excesso de arrecadação de impostos. Tal prática foi objeto de fiscalização do TCU, que determinou a suspensão do ato por meio do Acórdão 747/2010-TCU/Plenário, ratificada pelo Acórdão 3.437/2012-TCU/Plenário.¹⁰²

Em síntese, no âmbito do BNDES e do BB, as operações de crédito foram em virtude do atraso no pagamento devido em decorrência de subvenção econômica na modalidade de equalização de taxa de juros. No âmbito do BNDES as operações ocorreram no contexto de implementação do PSI e no que tange o BB, as operações ocorreram no âmbito do Plano Safra (créditos subsidiados por meio de bancos públicos controlados pela União).¹⁰³

No que diz respeito às operações de crédito da União junto à CEF, cumpre informar que esta é o agente responsável pelo Programa Bolsa Família, ou seja, incumbida do pagamento dos benefícios ofertados pelo referido programa, conforme preconiza o artigo 16 do Decreto nº 5.209/2004, *in verbis*:

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o

Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

¹⁰¹ Id. **Relatório do Processo TC 021.643/2014-8.** Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20151211/AC_3297_51_15_P.doc>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁰² Id. **Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República nos exercícios de 2014 e 2014.** Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2503F5DF2015044B87B452CFE&inline=1>>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁰³ Id. **Processo/Representação 021.643/2014-8.** Memorial juntado aos autos. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>>. Acesso em: 15 set. 2016.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.¹⁰⁴

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão responsável pelo fornecimento de recursos ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para que sejam efetuados os posteriores repasses à CEF, nos termos do Decreto 7.482/2011 e da Portaria-MF 244/2012.¹⁰⁵

Nesse sentido, a CEF e o MDS firmaram contrato que estabelece que os pagamentos dos benefícios concedidos em sede do Programa Bolsa Família devem ser repassados ao agente financeiro, CEF, que possui o dever de depositar os valores em conta de suprimento de fundos. Tão rígida essa previsão, que o contrato firmado também prevê a possibilidade de suspensão dos pagamentos do programa pela CEF na hipótese em que não houver recursos suficientes para suprimento dos benefícios ou de pagamento por seus próprios meios, caso haja recursos, mas, nessa hipótese, com direito ao recebimento pela União dos encargos financeiros devidos na operação.¹⁰⁶

De acordo com auditoria realizada no processo TC 021.643/2014-8, foi apurado que no período de 2013 a 2014 foram realizadas em diversas ocasiões o atraso no repasse dos recursos à CEF pelo MDS, tendo o agente financeiro arcado com o pagamento aos beneficiários com seus próprios fundos. Como já adiantado, esse tipo de prática caracteriza a operação de crédito vedada pelo artigo 29, inciso III, da LRF.¹⁰⁷

Nesse sentido, tem-se que as operações de crédito realizadas pela CEF junto à União relacionadas ao Bolsa Família, violaram as seguintes disposições:

- a necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, § 1º, inciso I, da LRF);

¹⁰⁴ BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁰⁵ TRIBUNAL DE CONTAS. **Acórdão nº 3.297/2015**. Pedido de Reexame interposto pelo Bacen e pela União contra o Acórdão nº 825/2015-Plenário e pelo Acórdão nº 992/2015, proferidos nos autos da Representação nº 021.643/2014-8.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Representação TC 015.891/2014-3**. Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

- a proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, caput, da LRF);

Como vimos, a CEF também é o agente operador do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, nos termos do artigo 15 da Lei nº 7.998/1990, que preconiza que o pagamento de tais benefícios deve ser feito por bancos oficiais federais, *in casu*, a CEF:

Art. 15. Compete aos Bancos Oficiais Federais o pagamento das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial conforme normas a serem definidas pelos gestores do FAT.¹⁰⁸

Tais institutos são custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), possuindo como fonte de financiamento os valores arrecadados por meio do PIS e do Pasep, sendo o repasse dos recursos ao FAT de responsabilidade da STN, nos termos da Lei nº 7.998/1990.¹⁰⁹

Da mesma forma que o Bolsa Família, estabeleceu-se por contrato firmado entre MTE e CEF que os recursos para o pagamento do Seguro Desemprego e do Abono Salarial devem necessariamente ser transmitidos ao agente financeiro, CEF, para que posteriormente seja efetuado o depósito nas contas de suprimento de fundos.¹¹⁰

Aqui também se previu a possibilidade de suspensão dos pagamentos em caso de insuficiência de caixa ou utilização de recursos próprios para custeamento dos programas, sendo obrigatório o pagamento dos encargos financeiros (juros) decorrentes de tal operação.

Nesse caso, de acordo com auditoria realizada no processo TC 021.643/2014-8, no período correspondente a agosto de 2013 e novembro de 2014 a CEF necessitou utilizar de recursos próprios para efetuar o pagamento aos beneficiários. Por consequência, a conta de suprimento de ambos os programas constou negativa em quinze dos dezesesseis meses

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei nº 7.998**, de 11 de janeiro de 1990. Regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹⁰⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Processo/Representação 021.643/2014-8**. Memorial juntado aos autos. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹¹⁰ Ibidem.

analisados, com relação ao Seguro Desemprego, e onze dos dezesseis meses, com relação ao Abono Salarial.¹¹¹

Dessa forma, também restou verificada nas operações de crédito CEF-União no que tange Seguro Desemprego e Abono Salarial, as seguintes violações:

- a necessidade da existência de prévia e expressa autorização para a contratação (art. 32, § 1º, inciso I, da LRF);
- a proibição de realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, *caput*, da LRF);
- a vedação quanto à realização de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato do Presidente (art. 38, inciso IV, alínea “b”, da LRF).¹¹²

Com relação ao FGTS, cumpre salientar que não houve violação ao artigo 36, *caput*, da LRF, tendo em vista que o FGTS não é considerado instituição financeira para fins legais. Entretanto, no que tange o Programa Minha Casa Minha Vida, de acordo com ao artigo 2º da Lei nº 11.977/2009, *a União, observada disponibilidade financeira, concederá subvenção econômica ao beneficiário do programa, pessoa física, no ato da contratação do financiamento habitacional.*¹¹³

Por fim, também se evidenciou que o pagamento de subsídios do Programa Minha Casa, Minha Vida vem sendo financiado, desde 2010, por meio de operação de crédito interno junto ao FGTS, evidenciando violação ao artigo 32, § 1º, inciso II da LRF e ao artigo 3º, *caput*, da Lei nº 4.320/1964, visto a necessidade da inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação.¹¹⁴

¹¹¹ Id. **Representação TC 015.891/2014-3**. Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

¹¹² MARTINS, Ives Gandra S.; NASCIMENTO, Carlos V. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. 2012. São Paulo: Saraiva.

¹¹³ MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. **Apreciação do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República**. Disponível em: <file:///C:/Users/gpcgs/Downloads/Colaboracao_Procurador_de_Contas_junto_ao_TCU_para_as_Contas_de_Governo.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹¹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Representação TC 015.891/2014-3**. Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e

Assim, nesse panorama final, foi possível analisar as diversas práticas anticíclicas tomadas pelas gestões fiscais a partir da promulgação da LRF, que de algum modo, mesmo em total discrepância com os limites estabelecidos por esta lei, passaram despercebidos pelo controle do Banco Central (BC), além de ser possível, de mesmo modo, analisarmos como o atraso no repasse de pagamentos de responsabilidade da União tornaram-se práticas comuns ao ponto de serem consideradas como práticas fiscais.¹¹⁵

Cumprе questionar, portanto, o porquê de tais práticas terem sido criminalizadas apenas a partir de 2013, quando cometidas por União e Estados de forma geral desde 2000, com ênfase a partir de 2008, pondo em pauta até que ponto os meios de garantia de transparência fiscal estão sendo utilizados de forma seletiva, e não com os fins a que se destina, quais sejam, coibir atos de irresponsabilidade na administração pública e evitar a perpetuação da corrupção já instaurada nos governos vigentes.

3.3. A criminalização da prática – Impeachment 2016

No recente processo de Impeachment conduzido em face da Ex-Presidente da República Dilma Rousseff, os inadimplementos financeiros e orçamentários da União com as entidades financeiras por ela controladas foram consideradas operações de crédito ilegais, razão pela qual teria sido cometido crime de responsabilidade previsto no artigo 359-A do Código Penal, *in verbis*:

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:
Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.¹¹⁶

Como outrora exposto em Capítulo do presente estudo, a União subsidia grande parte dos encargos financeiros de operações de crédito concedidas aos produtores rurais no âmbito do Plano Safra, subvenções estas que foram autorizadas, com previsão orçamentária, conforme disposto na Lei nº 8.427/1992.

Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

¹¹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS. **Acórdão nº 3.297/2015**. Pedido de Reexame interposto pelo Bacen e pela União contra o Acórdão nº 825/2015-Plenário e pelo Acórdão nº 992/2015, proferidos nos autos da Representação nº 021.643/2014-8.

¹¹⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

Também houve a permanência de atrasos e inobservância do prazo de 24 meses previsto na Portaria nº 193/2014 para o pagamento da equalização das taxas de juros apuradas no âmbito do PSI com posteriores falhas no registro do endividamento das estatísticas fiscais pelo Bacen.

Cumpra ressaltar que não há impedimento legal que obste a União a postergar a transferência de recursos às instituições financeiras por ela controladas, desde que tais atrasos cumpram certos requisitos. O primeiro requisito é o de que, para ser postergada, a dívida não se refira a despesas correntes da União (vedação prevista no artigo 35, parágrafo 1º, inciso I, da LRF). O segundo requisito é de que a dívida não seja adquirida em favor da instituição financeira estatal controlada pela União (vedação prevista no artigo 36 da LRF).¹¹⁷

Quanto ao primeiro requisito, se observa que os financiamentos realizados pelo BNDES, pelo BB e pela CEF, visaram saciar despesas correntes da União, quais sejam, despesas dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Programa de Sustentação do Investimento e Minha Casa Minha Vida. Isso porque as despesas dos citados institutos são obrigatórias e de caráter continuado, derivadas de lei.

Quanto ao segundo requisito, não há qualquer dúvida quanto ao fato do BB, BNDES e CEF funcionarem como instituições financeiras estatais controladas pela União.

A defesa da Advocacia-Geral da União, conduzida por José Eduardo Cardozo, à época, Advogado-Geral da União do Brasil, entendeu que o governo não teria realizado operação de crédito no âmbito do Plano Safra, posto que subvenções legais não seriam consideradas operações de crédito aos olhos da lei, definindo que o “financiamento ocorre entre o cidadão ou empresa com uma instituição financeira por meio de diversas modalidades, sendo que o Estado está fora dessa relação contratual.”¹¹⁸

De fato, a subvenção não opera como operação de crédito para fins legais, de forma que a alegação da AGU não estaria incorreta. A incorreção estaria na ausência de análise da

¹¹⁷ GENTILE, Fábio. A diferença entre pedalada fiscal e drible jurídico. **Migalhas**. Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI237719,61044-A+diferenca+entre+pedalada+fiscal+e+drible+juridico>>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹¹⁸ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Informações n. 001/2016 – AGU**. Denúncia contra a Presidenta da República, por crime de responsabilidade. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contr-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/manifestacao-da-denunciada/ManifestaodaDenunciada.PDF>>. Acesso em: 15 set. 2016.

prática, pois ao deixar de pagar a subvenção às entidades financeiras, a União contrai uma dívida, configurando, a partir desse momento, operação de crédito vedada por lei.

Tendo como parâmetro o artigo 29, parágrafo 1o, da LRF, se a dívida contraída pela União é registrada na Dívida Líquida do Setor Público, lhe é atribuída categoria de operação de crédito, tendo em vista que “equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação”.¹¹⁹

Por outro lado, com base no artigo 35 da LRF, a dívida contraída que deixa de ser consignada na Dívida Líquida do Setor Público, mas em que a União se compromete a quitá-la, ou efetivamente a quita, após acréscimo de juros e correção monetária, ou resta configurada como espécie indireta de financiamento, ou como mera postergação de dívida.

Nessa seara, em se tratando de obrigação constituída pela União perante instituição financeira por ela controlada na forma de atraso no repasse de verbas, constituindo despesa orçamentária corrente, a postergação dessa dívida, que obriga a entidade a arcar com as despesas que deveriam ser quitadas pela União, caracteriza operação de crédito vedada pela LRF.¹²⁰

No âmbito do Direito Penal, que não importa vastos detalhes para o presente objeto de estudo, comporta ressaltar que o artigo 10 da Lei 1.079/1950 prevê que “são crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente”.¹²¹

Cumpr-me ressaltar que a ilegalidade acima citada decorre de pura e simples interpretação dos dispositivos legais. Diante do momento político e econômico em que o país se encontra, deve se questionar se de fato as práticas de atraso no repasse e contração de dívidas sem autorização legislativa deveriam, de fato, serem criminalizadas, ou, em sentindo

¹¹⁹ BRASIL. **Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹²⁰ GENTILE, Fábio. A diferença entre pedalada fiscal e drible jurídico. **Migalhas**. Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI237719,61044-A+diferenca+entre+pedalada+fiscal+e+drible+juridico>>. Acesso em: 15 set. 2016.

¹²¹ BRASIL. **Lei 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

oposto, regulamentadas, viabilizando uma gestão transparente, mas viável, tendo em vista a inconstância decorrente da própria natureza do orçamento no Direito Financeiro.

CONCLUSÃO

Como vimos, são claros os vestígios que provam que as contas públicas e o orçamento do país vão de mal a pior, e eis aqui o porquê: o Brasil não sabe lidar com períodos de crise econômica. Ao contrário de combatermos as causas do problema do nosso sistema orçamentário, simplesmente optamos por “tampar o sol com a peneira”, ocultando as mazelas de nosso sistema ou tentando suplantá-las com a promulgação ou modificação de leis fiscais.

Trata-se de vício advindo da própria Ciência das Finanças Públicas, que em nosso ordenamento jurídico exaure toda a juridicidade da regra fiscal, cuja utilização prática fica condicionada à curta vigência da lei fiscal no tempo, retirando a possibilidade de uma interpretação verdadeiramente racional baseada em fundamento objetivo da norma de Direito Financeiro, que acaba por ficar condicionada às realidades políticas e econômicas vigentes.¹²²

O atraso no repasse das verbas necessárias ao financiamento dos programas sociais e previdenciários no ano de 2013, primordialmente, não possuiu apenas um caráter de medida anticíclica; possuiu caráter de medida política, necessariamente motivada pela proximidade das eleições. A figura do governante, mais do que a figura de qualquer outra pessoa, entende o significado de notícias ruins em período eleitoral.

Porém, como também observamos ao longo do presente estudo, as “pedaladas fiscais” não foram exclusivas da gestão fiscal dos anos de 2013 e 2014. Pelo contrário, são práticas que ocorrem desde a promulgação da LRF, tendo ganhado força e se tornado mais frequentes a partir de 2008.

Dessa forma, temos no decorrer desse período, seis mandatos de três diferentes Presidentes da República, com suas respectivas equipes governamentais: Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016).

Dentre os referidos mandatos, todos, sem exceção, incidiram na violação prevista no artigo 36 da LRF, ou seja, todas as gestões fiscais, com aquiescência dos respectivos chefes do Poder Executivo, atrasaram o repasse de verbas para cobrir despesas de responsabilidade da União às entidades financeiras, firmando operações de crédito ilegais.

Cumprе ressaltar que as operações de crédito efetuadas durante o período de gestão do governo Dilma Rousseff foram, sem sombra de dúvidas, mais gravosas. Não apenas pelo valor do atraso do repasse, como vimos, mas também pela demora no pagamento dos

¹²² BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2013. p. 5.

gravames e pelo fato de tais operações terem sido realizadas em ano de eleição, o que evidencia o objetivo de maquiar as contas públicas visando uma possível reeleição.

Em que pesem os fatores que agravaram as “pedaladas fiscais” da última gestão fiscal, cumpre questionar: se a lei é a mesma para todos, por quê o TCU apenas condenou as contas do governo Dilma Rousseff?

A presente situação não versa sobre fato jurídico; estamos diante de questão de ato jurídico. A partir do momento que a conduta se encaixa na norma, está estabelecido o liame jurídico: deve-se punir. Em que pese o fato dos Pareceres Prévios do TCU sobre as contas prestadas pelo Presidente da República em anos anteriores possuírem severas ressalvas, alertas e recomendações quanto às práticas que iam contra as previsões constantes na LRF, não houve a efetiva penalização dessas condutas.

Aqui estamos diante de uma simples situação fática de “dois pesos e duas medidas”. A lei deve ser aplicada, e se deve ser aplicada, deve ser aplicada para todos, de forma igual.

Nessa seara, cumpre ressaltar outro questionamento: qual a solução para o equilíbrio das contas públicas? Como os futuros governos devem agir em situações de crise? “Pedalar” deve ser de fato uma prática criminalizada?

As “pedaladas fiscais” são medidas anticíclicas, e como medidas anticíclicas, não são necessariamente ilegais. O que não pode de forma alguma ocorrer nas gestões fiscais é o descontrole sobre essas medidas e a falta de transparência na prática.

O Direito Financeiro brasileiro deve se abster de criar normas fiscais de forma reiterada em curto período de tempo para sanar problemas que estão enraizados em nossos sistemas. Nesse sentido, deve haver uma verdadeira mudança no texto da LRF, em particular em seu artigo 36.

A prática não pode ser apenas vedada, mas deve, sem sombra de dúvidas, ser regulamentada, definindo prazos para a cobertura dos repasses, níveis máximos para a efetivação da operação e uma forma pré-estabelecida para a cobrança de encargos financeiros. Dessa forma, os Estados-membros e a União gozariam de suas prerrogativas para gerir suas finanças da forma que lhes for útil, sem que essas práticas acarretassem por consequência em um aumento na inflação.

A não criminalização da prática das “pedaladas fiscais” nas gestões fiscais anteriores, como se viu, nos levam à seguinte conclusão lógica: a prática em si não deveria ser vedada em completo, pois decorre do ato de gerir, governar e regulamentar o orçamento público federal, estatal e municipal, motivo pelo que na prática, de fato, não houve a tipificação nas condutas anteriores.

A criminalização decorre do descontrolo e falta de transparência da prática. Caso regulamentada, as “pedaladas fiscais” sairiam das “sombras” e ganhariam espaço dentro de um ambiente legal e limitado, evitando os impasses jurídicos e legais decorrentes da prática desde 2008.

O objetivo da LRF não pode ser inviabilizar a gestão fiscal, tornando-a tão rígida ao ponto de não conseguir ser cumprida. Quando se fixam parâmetros, colocando dessa forma os “pingos nos i’s”, a abertura para o cometimento de ilegalidades torna-se menor, ao ponto que o Poder Executivo se vê possibilitado de gerir suas contas na medida da necessidade económica do momento, mas está ciente de seus limites naquele tipo de conduta. Isso é gestão fiscal responsável e transparente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“A economia e a política do Plano Real”. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 4, 1994.

“Aspectos relevantes sobre a Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92”. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14131>. Acesso em: 15 set. 2016.

ASSUNTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS. **O Pacto de Estabilidade e Crescimento**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Forense. 2016.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/Relatorio_Recursos_Financeiros_4trimestre2014.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2013.

BERNARDES, Flávio C. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como Mecanismo de Implementação**. (2008). Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33092-41688-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 7.998**, de 11 de janeiro de 1990. Regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá

outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.755**, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>.

BRESSER, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

CARTA CAPITAL. **Entenda o julgamento do TCU e as pedaladas fiscais**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/perguntas-e-respostas-pedaladas-fiscais-e-o-julgamento-do-tcu-5162.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

CONTI, J. M. **Levando o Direito Financeiro a Sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

DEL MASSO, Fabiano. **Direito Econômico Esquematizado**. São Paulo: Método. 2016. p. 36.

DERZI, Misabel A. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Normas Gerais de Direito Financeiro**. Tratado de Direito Financeiro 2. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 340.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 234

_____. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2001;000605543>>. Acesso em: 15 set. 2016.

FONSECA, João Bosco L. **Direito Econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 273.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual de Transparência Fiscal de 2007**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 21. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

HISTÓRICO DA CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL. São Paulo. 23 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://cosif.com.br/publica.asp?arquivo=20110223contabilpublica>>. Acesso em: 15 set. 2016.

JÚNIOR, Dirley da C. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. JusPodivm: 2009, p. 550.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 10. ed. São Paulo: Almedina.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO JR. e REIS. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 11.

MARTINS, Ives Gandra S.; NASCIMENTO, Carlos V. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. ed. 2012. São Paulo: Saraiva.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira. **Apreciação do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República**.

Disponível em:

<file:///C:/Users/gpcgs/Downloads/Colaboracao_Procurador_de_Contas_junto_ao_TCU_para_as_Contas_de_Governo.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de F. “O novo papel do Estado na economia”. In: **Revista de Direito Público da Economia**, n. 11, jul./set. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 104.

“Normas gerais de direito financeiro”. In: **Finanças em debate I**. Rio de Janeiro: Financeiras S.A. 2014. p. 20.

“O direito tributário e a autonomia dos Estados-membros e Municípios”. **Revista de Direito Público**. 20/56. Acervo UniCEUB.

PALUDO, Augustinho V. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro: CAMPUS, set./2009.

P. M. DARIA apud L. OÑATE. **La Certeza del Derecho**. Trad. esp. Buenos Aires, 1953.

QUEIROZ, Francisco A. de. **Aspectos conceituais e históricos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Legislação da Administração Pública no Brasil**. Artigo. Disponível em: <<http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/artigo%20administracao%20publica.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

RECEITAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRAORÇAMENTÁRIAS.

Disponível em: <<http://marcelloleal.jusbrasil.com.br/artigos/121943060/receitas-publicas-orcamentarias-e-extraorcamentarias>>. Acesso em: 15 set. 2016.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (STN). **Manual para Instrução de Pleitos do Ministério da Fazenda**. Disponível em: <http://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/mip.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **PSI e Emissões de Títulos Públicos ao BNDES**. 2009 até 2015.

_____. **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES**. 6º bimestre de 2015.

SENADO FEDERAL (SF). Comissão Especial do Impeachment 2016. **Pauta da 31ª Reunião**. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Fernando/Downloads/Pauta_Cheia_2016_031_Reuniao_CEI2016_5218.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Dossiê do Projeto de Lei Complementar nº 18/1999**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5F6BF7B72133CD9B4518394845646607.proposicoesWeb1?codteor=1232715&filename=Dossie+-PLP+18/1999>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Orçamento**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/exclusividade-principio>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Relatório do Senador Antônio Anastasia. **Parecer 726**, de 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTnJqi_7OAhVDhJAKHd3kDqIQFggmMAI&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Fnoticias%2Farquivos%2F2016%2F08%2F02%2Frelatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia&usg=AFQjCNEqmaJNF-EWliIkhfrfT5L-kDT-vfw&bvm=bv.131783435,d.Y2I>. Acesso em: 15 set. 2016.

SILVA, Sérgio da. **Os dois choques do petróleo**. Disponível em: <http://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/petroleo.html>. Acesso em: 15 set. 2016.

TAVARES, Martus Antônio R.; MANOEL, Álvaro; NUNES, Selene. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 15 set. 2016.

TESOURO NACIONAL. **Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/526904/Relat%C3%B3rio+de+Subs%C3%ADdios+6o+Bimestre+de+2015/a8b98a3a-5050-43cd-9c49-bbdc4841fe49>. Acesso em: 15 set. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS. **Acórdão nº 3.297/2015**. Pedido de Reexame interposto pelo Bacen e pela União contra o Acórdão nº 825/2015-Plenário e pelo Acórdão nº 992/2015, proferidos nos autos da Representação nº 021.643/2014-8.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 825/2015**. Processo TC 021.643/2014-8. Relatório. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2686756.PDF>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República nos exercícios de 2014 e 2014**. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2503F5DF2015044B87B452CFE&inline=1>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Processo/Representação 021.643/2014-8**. Memorial juntado aos autos. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <file:///C:/Users/gpcgs/Downloads/regimento.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Representação TC 015.891/2014-3.** Inspeção SecexFazenda em 22 de setembro de 2014 a 21 de novembro de 2014. Peça 109 - Relatório. Inspeção realizada no Banco Central do Brasil (BACEN), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério das Cidades (CIDADES) e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=21643&p2=2014&p3=8>>. Acesso em: 15 set. 2016.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Conflitos Temporais entre os Processos Legislativos Ordinário e Orçamentário.** Câmara dos Deputados: E-Legis, 2011.